

# 「行政訴訟卷宗資料閱覽權」判決

一九九九年十月二十七日第一庭裁定

1BvR 385/90

翻譯人：陳英鈴

裁判要旨

案由

裁判主文

理由

A. 法院於審查行政機關決定的合法性時，行政行為之過程應向法院提出陳述之程度

I 行政訴訟法第九十九條規定行政機關得拒絕向法院提出卷宗資料

II 本憲法訴願之事件背景

III 本憲法訴願之原審程序

1. 訴願人於對邦憲法保護局為異議無結果後，向行政法院提起訴訟

2. 巴伐利亞邦內政部拒絕對法院提出檔案

3. 巴伐利亞邦內政部未依照行政訴訟法第九十九條第一項第二段釋明拒絕提出檔案之理由

4. 邦最高行政法院撤銷裁定變更第一審法院之裁判

IV 本憲法訴願案為有理由

V 其他對於本憲法訴願案表示意見者

1. 巴伐利亞邦政府之意見

2. 聯邦憲法法院第一合議庭之意見

3. 聯邦最高法院第一刑事合議庭庭長之意見

4. 聯邦資料保護受委託單

位之意見

5. 巴伐利亞邦資料保護受委託單位之意見

6. 布萊梅自由城邦資料保護受委託機關之意見

7. 土爾林根邦資料保護受委託單位之意見

B. 有關憲法訴願之補充性原則或權利保護必要之考慮

1. 憲法訴願之合法性並不因主張應受廢棄之裁判係關於中間爭執而成為問題

2. 憲法訴願人之權利保護必要性並未因這段期間所出現法律狀態之改變而不存在

C. 有關訴願人主張應予廢棄之決定及裁判侵害其受公權力侵害之救濟請求權

I 訴願人主張應予廢棄之決定及裁判侵害其受公權力侵害之救濟請求權

1. 本憲法訴願案僅就依基本法第十九條第四項所提出之主張予以審查

2. 基本法第十九條第四項之權利救濟保障包括對於行政程序或其結果重要

之事實或行政裁量之記錄過程必須提供給法院使用

a) 聯邦憲法法院認為基本法第十九條第四項賦予個人一個事實上有效之法院的審查

b) 行政訴訟法第九十九條第一項第一段具體化基本法第十九條第四項規定之權利救濟保障

3. 係爭處分侵害將使得法院為憲法訴願人之利益所進行之法律審查有困難，無法對於憲法訴願人提供有效之權利救濟

II 行政訴訟法第九十九條第一項第二段及同條第二項第一段規定係不合比例地限制基本法第十九條第四項

1. 限制基本法第十九條第四項請求權必須滿足比例原則

2. 行政訴訟法第九十九條第一項第二段及同條第二項第一段規定限制基本法第十九條第四項所生之基本權利

- a) 行政訴訟法第九十九條第一項第二段阻礙法院就本案訴訟程序中系爭行政處分之合法性為有效之審查
  - b) 權利救濟之不足亦無法透過行政訴訟法第九十九條第一項第一段及第二項第一段之規定予以彌補
3. 行政訴訟法第九十九條第一項第二段及第二項第一段規定對於權利救濟之限制不能通過比例原則之審查
- a) 該條規定之目的並不牴觸憲法
  - b) 該條規定就其目的之達到是適當的，但其欠缺

目的達到上之必要性

- 4. 對於行政訴訟法第九十九條第一項第二段及第二項第一段規定採取合憲性解釋，以排除權利救濟不足的方法並不足採
- 5. 系爭決定與裁判之違憲性來自於其所依據之行政訴訟法第九十九條第一項第二段及第二項第一段的違憲性

III 行政訴訟法第九十九條第一項第二段及第二項第一段規定之違憲性所涵攝之範圍及適用期限

IV 補償憲法訴願人支出費用之部份

## 裁判要旨

1. 倘若有效權利救濟以認識先前行政行為作成過程為前提，而行政訴訟法第九十九條第一項第二段及第二項第一段規定在此情況下排除卷宗資料之提出，則在此範圍內系爭條文與基本法第十九條第四項規定不符。

2. 依行政訴訟法第一百條第一項對於程序當事人之卷宗資料閱覽權的限制，如該限制係為實現基本法第十九條第四項所規定之有效權利救濟，則不違背基本法第一百零三條第一項之規定。

U先生

代理人：律師 Dr. Eckhard Klapp 及其合夥人

Seitzstrasse 8, Muenchen

對於（一）巴伐利亞邦行政法院於一九九〇年二月十二日所為之裁定 5 C 89.198-

（二）巴伐利亞內政部於一九八八年九月七日所為之決定 IF 2-2032-36/2 所提起之憲法訴願，

聯邦憲法法院第一合議庭，即副院長 Papier，法官 Grimm, Kuehling, Jaeger, Haas, Hoemig, Steiner, Hohmann-Dennhardt 共同於一九九九年十月二十七日作成裁定如下：

1. 於一九九一年三月十九日公布之行政訴訟法第九十九條第一項第二段及第二項第一段（聯邦法律彙編第一

卷第六百八十六頁)，依下述理由與基本法第十九條第四項規定不符，立法者應至遲於二〇〇一年十二月三十一日另行制定符合憲法之規定。

2. 巴伐利亞邦最高行政法院於一九九〇年二月十二所為之裁定 5 C 89.198-與巴伐利亞邦內政部於一九八八年九月七日所為之決定 IF 2-2032-36/2 侵害憲法訴願人依基本法第十九條第四項所享有之基本權利。最高行政法院所為之裁定應予廢棄，並發回於該院。

3. 德意志聯邦共和國與巴伐利亞邦各應補償憲法訴願人支出之必要費用二分之一。

## 理由

### A.

本件憲法訴願涉及以下問題：為了審查行政機關決定的合法性，行政行為之過程應向法院提出陳述到何等程度。

### I.

在行政訴訟程序上，法院根據行政訴訟法第八十六條第一項之規定，依職權調查事實。行政機關依行政訴訟法第九十九條第一項第一段負有向法院提呈卷宗檔案之義務，而例外情形規定於行政訴訟法第九十九條第一項第二段。於本件訟爭，法院依行政訴訟法第九十九條第二項第一段裁判，對於卷宗資料拒絕提出之法定要件

是否已予以釋明。第九十九條規定如下：

(1) 行政機關負有提出文書及卷宗檔案，以及提供資訊之義務。文書或卷宗檔案內容以及資訊之公開將對於德意志聯邦或其中一邦造成不利者，或行政行為之過程依法或依其本質必須保持祕密者，最高監督權限機關得拒絕提出文書或卷宗檔案及提供資訊。

(2) 依當事人聲請，就拒絕提出文書或卷宗檔案或拒絕提供資訊之法定要件是否已經釋明，受訴法院應以裁定為之。對於依第一項規定為拒絕聲明之最高監督權限機關應為訴訟告知。裁定可單獨以抗告聲明不服而廢棄之。高等行政法院為第一審法院者，應由聯邦最高行政法院就抗告為裁判。

依行政訴訟法第一百條第一項，當事人得閱覽提出於法院之卷宗檔案。依行政訴訟法第一百零八條第二項規定，判決僅得以訴訟當事人可表示意見之事實或證據調查之結果為依據。依行政訴訟法第一百零八條第一項第二段規定，於判決中必須陳述，法官得心證之理由。

## II.

憲法訴願人於一九八六年十月一日任職於巴伐利亞邦登記有案之團體而為邦採購受委託單位，亦即有關政府採購之諮詢單位。根據契約上約定，訴願人於一九八七年一月一日接管業務執行工作。此受委託單位辦理政府採購業務，尤其是有關於國防或其他有關安全設施之

業務，其並受巴伐利亞邦經濟與交通部之監督。

根據該部之委託，巴伐利亞憲法保護（情報）局亦協力就憲法訴願人進行安全性檢查，而此檢查亦曾獲得訴願人之同意。檢查結果對於授權訴願人處理祕密事物存有疑慮。巴伐利亞內政部就此結論意見通知經濟與交通部。而後邦採購受委託單位之主席通知訴願人，不必再進行其他業務。

訴願人自己就職務關係為契約解除之意思表示，以使將來在申請職位上之不利益減低到最小程度。然而訴願人其後之職位申請均未成功。根據訴願人之陳述，在其申請職位之面試時，對方均提到無法了解何以其僅在邦採購受委託單位工作七個月而已。訴願人最後不得已接受了一個外務員之職位，雖然其在過去二十年一直擔任中型企業之經理人、經營主管或銷售主管工作。

訴願人請求對其提供在安全性檢查時為負面評價之資料。邦憲法保護局拒絕其請求，憲法保護局認為，在對於檔案中記載之資料請求取得時，其負有在斟酌雙方利益及第三人權利下為一合義務性裁量處分。而為此處分時憲法保護局係以巴伐利亞邦行政程序法第二十九條所定之標準為依據。根據該條規定，在可能損及某一行政機關完成其合秩序之任務的情形，該機關即不負有提出檔案資料供閱覽之義務。在此考慮下，憲法保護局不可能提供任何有關安全檢查之檔案資料，否則將使邦機

關之工作方式予以公開。此外，此等檔案內容資料不可能提供給訴願人之原因亦在於，在此等檔案中皆涉及到調查之方式與範圍，尤其是其中皆包含受訪者或情報提供人員之供述，而有其本質上之保密性。

而在特別考慮到訴願人之利益下，充其量僅能告知以下事實，亦即檔案之作成主要係根據許多情報提供人員之陳述，而所有陳述一致地使人認知訴願人之性格特質，這項特質使訴願人成為保護情報網絡的犧牲者。在考量訴願人的利益與保護情報祕密的公共利益，兩相衡量之後，還是無法告知訴願人，誰對他表示了意見，以及表示的方式與情況。因為情報機關已經對情報提供人承諾要保密。

任何破壞保密性以及進一步足以特定情報提供人身份之陳述，至少可能造成從這些情報提供人處再也無法獲得任何資訊之結果。在受訪時不僅是可受檢驗之事實被加以陳述，而是亦包含了根據情報陳述人之良心與良知認為是真正但卻無法證明之事實。這樣的資訊就安全性檢查而言亦是不可捨棄的。此等資訊可進一步對於情報提供人之可信度予以審查，並在其他情報提供人也獨立地為類似之陳述時，才被採為裁量處分之依據。此係本案之情形。

### III.

#### 1、訴願人為異議無結果後，向行政法院提起請求

重新為決定之訴訟，而在訴訟有關之範圍內，憲法保護局向行政法院送交在該局就訴願人為資訊請求之過程所作成之檔案。至於安全性檢查之文件，尤其是有關情報提供人之身份資料及其陳述，均不能提出於法院，蓋此等資料依其本質必須保密。此外，如果檔案資料提呈於法院，訴願人將依行政訴訟法第一百條所賦予之訴訟中閱覽卷宗權，達到其依法所不能享有之權利。

就此，訴願人提出以下陳述：不完全之檔案提出將妨礙法院就當事人之陳述進行合乎法律規定之審查。只要憲法保護局願意將所有之文件提出於法院，訴願人亦願意放棄其於訴訟中可以閱覽卷宗之權利。而此項權利之放棄將及於程序進行中之所有審級，並是無條件地放棄。行政法院依行政訴訟法第九十九條第一項第一段要求被告提出完整檔案，或提出於行政訴訟法第九十九條第一項第二段所規定之最高監督機關的聲明。

2、巴伐利亞邦內政部拒絕依上開法院所命提出被要求之檔案。該部自己在檢視檔案後有以下確信：檔案之作成主要係根據許多情報提供人員之陳述，而所有陳述一致地使人認知訴願人之性格特質，這項特質使訴願人成為保護情報網絡的犧牲者。因此，不可能對於檔案中進一步之資訊予以提供或依行政訴訟法第九十九條第一項第一段提出全部檔案。情報提供人員係在保密之保護傘下受訪問，並相信其所提供之資訊將予以保密。

如果此等檔案作為受訪記錄輯提出於法院的話，將破壞上開所述之機密性。在法院提出之資料將會被公布。而基於平等處理之理由，將不僅限於在單獨個別之程序中。此將造成機密資訊立即不能再取得之結果。不可失去此種重要資訊取得方法之國家利益係優於關係人取得由誰以何內容就其為報導之資訊的利益。

由於訴願人係自己對於工作職位為解約之意思表示，故其就資料內容予以認識之特別利益並不清楚。訴願人可能僅有使情報提供人對其辭職一事負責之利益，而此利益之保護必須放棄。於本件並不存在有一個告密者，蓋有許多人皆對訴願人之人格特質為相同之描述。因此，就安全性所需之概然性而言，該等陳述亦是適當的。

訴願人就其閱覽法院卷宗之權利予以放棄一事，亦無法改變邦機關之祕密保護利益，蓋機關亦須維持其保密承諾之可信性。而卷宗閱覽權之放棄亦違背程序法之基本原則；法院之程序將成為所謂之「祕密程序」。

3. 根據訴願人之聲請，行政法院應使被告將關於安全性檢查之完整檔案提出於法院。

被告並未釋明，具有拒絕提出檔案之法定要件。在判斷是否具備拒絕提出完整之檔案資料之要件時，必須採取較嚴格之判斷標準，此乃因行政訴訟法第九十九條第一項第二段具有例外性質，且因涉及基本權利之保護，

尤其是基本法第十九條第四項之有效權利保護請求權之故。行政機關必須在為決定時，必須依據行政訴訟法第九十九條第一項第二段之規定，就所有要素進行相互綜合衡量，而作成一個可理解之判斷。

於此並未釋明，將檔案提出於法院及法院對於檔案內容之認識將對於德意志聯邦或其中某一邦造成不利。對於工作領域及憲法保護局任務之一般性描述，以及透過檔案提出可能於個案中得悉工作方式、範圍或特性皆不足以釋明會有上述不利之情形。

此外，訴願人已為程序法上或實體法上有拘束力之聲明，願意放棄其對於在所有程序中之卷宗閱覽權。相應於此，合議庭使訴願人既不會因卷宗之閱覽，亦不會因檔案之提出或其他方式而獲悉檔案內容。由訴願人所可能產生之安全利益的危害將因此而被排除。於此幾乎僅涉及維護基本法上對於權利之保護—此乃最高監督機關於其判斷時所忽略者。對於行政訴訟法第九十九條必須為下列之合憲性之解釋，亦即在就資料所得之認識不繼續給與第三人之情形下，至少須使行政法院可能獲得完整檔案以審查行政機關之行為。否則，在中間爭執或在本案爭執之程序上，行政法院將被迫視行政機關之陳述為不容變更的事實而為其裁判之依據。

行政機關不可以行政行為之過程依法或依其本質必須保密為理由拒絕提出檔案。並且在本案中，行政機關

也未進行合義務性裁量。行政機關誤解了行政訴訟法第九十九條第一項第一段之基本原則。根據該條規定，所有行政機關皆負有在法院之要求下將檔案立即且完整地提出之義務。行政法院的合議庭無法擺脫以下的印象，即被告之法律上判斷一直認為，憲法保護局基於其職務，原則上不負有提出檔案之義務。就此而論，被告所為之裁量已經不合法。

在訴願人已放棄其卷宗閱覽權之後，於此僅涉及以下問題：是否檔案亦可對法院有所保留？就此並不存在可令人理解之觀點，亦不存有依行政訴訟法第九十九條規定要求釋明之論據。行政機關亦未令人信服地陳述，無法以合乎程序方式將檔案分離，同時對於情報提供人員提供保護。如未閱覽所有完整之檔案，法院是不可能遂行其審查行政行為之任務，蓋法院將無法得悉對於訴願人為負面人格特質描繪之陳述。

4、邦最高行政法院（譯者註：實質上等於其他邦的高等行政法院）以撤銷裁定變更第一審法院之裁判，拒絕憲法訴願人之檔案提出請求，並且確認本案中拒絕提出檔案之法定要件具備。

邦最高行政法院認為：被保留之檔案部份必須保密一事已被予以釋明。此係出於訴訟法上之理由。當原告透過訴訟要求機關公布其所持有之資料或證詞時，受請求提供資料或公布檔案內容之被告行政機關原則上可依

行政訴訟法第九十九條規定予以拒絕。只要在行政訴訟法第九十九條意義下之檔案依其本質必須保持機密。本案中主要訟爭之標的乃憲法訴願人請求提供存在於邦機關之安全性檢查結果所依據之資訊。

根據巴伐利亞邦內政部之決定及被告之陳述，本件系爭之憲法保護局檔案主要係出自於對受訪者或情報提供人員之訪談筆錄輯，安全性檢查之結果係根據此訪談筆錄輯。如果此段過程提出於法院，則無須對於憲法訴願人之資訊請求權作成一本案裁判，其即可透過行政訴訟法第一百條所規定之檔案卷宗閱覽權而達到其訴訟之目的。對於檔案提出義務予以肯定之裁判將先於本案訴訟之裁判作成之。

而祕密保護之必要性亦已予以釋明。雖然並非憲法保護局全部之檔案依其本質均需保密，但有關訴願人安全性檢查而被保留之檔案部份主要其根據受訪者或情報提供人員之供述，其祕密性受承諾確保。憲法保護局為完成其任務，尤其是在人員檢查方面為取得協助，曾為資料係受保密之表示。

因此被承諾保持機密之情報或資訊原則上依其本質必須維持祕密。例外情形僅在於有論據認為，情報單位曾違背良知或草率處理的情形，而就此根據目前程序之實際狀況並不曾被提出過或可見。此外，從檔案中之供述可以追溯出情報提供人員之身份一事，亦被予以釋明。

巴伐利亞邦內政部曾就原則上有保護必要之檔案的提出作成一理由充分之裁量決定，並於為裁量決定時對於維持祕密所可受保護之公共利益及私人利益與基於基本法第十九條第四項所生之事案解明要求為衡量判斷。憲法訴願人放棄閱覽系爭之檔案一事，於衡量時無須列入考慮。依其本質有保密必要之行政檔案的作成方式僅使行政法院而不使訴訟當事人獲悉，此乃違反行政訴訟法第九十九條所包含之規則。一方係維持檔案內容祕密之利益，而另一方係行政法院為裁判之基礎的完整性，二者間之衝突應由行政訴訟法第九十九條第一項第二段及第二項之規定為決定。

#### IV.

憲法訴願人於其憲法訴願中主張，基於基本法第二條第一項結合第一條第一項之規定，以及第十九條第四項所生之基本權利受到侵害。

雖然主張應被撤銷之裁定在與本案訴訟程序之關係上為一中間裁判，憲法訴願之要件並不因憲法法院法第九十條第二項規定之補充性原則而被排除。行政訴訟法第九十九條第二項規定之程序應為一個獨立之附隨程序，其係隨同將發生既判力及在程序上進一步所作成之其他有拘束力之裁判一起終結。

憲法訴願係有理由。巴伐利亞邦內政部作為之決定侵害訴願人於基本法第二條第一項、第一條第一項及第

十九條第四項之基本權利。邦最高行政法院所為之應受撤銷之裁定違反基本法第二條第一項及第一條第一項。資訊上之自我決定權原則上賦予關係人對於行政機關之資料作成、資料儲存、資料利用及資料交付具有資訊請求權。此等資訊請求權亦使法院得對於行政機關之行為為有效之控制。

訴願人在本案訴訟程序上就行政機關拒絕提出之資訊主張資訊請求權，此正係由基本法第十九條第四項所保障者。基本法第十九條第四項使訴願人可就主張應受撤銷之行政機關措施由法院從法律上或事實上觀點為完整（亦包含裁判基礎）審查。此係以法院之充分審查權限為前提。受訴法院必須對於行政處分重要之檔案或文件有所認識。相應於此等法院任務，行政機關負有不使法院難以或不能審查其行為之義務。

相應於此，行政訴訟法第九十九條第一項第一段規定，行政機關在行政訴訟程序中原則上負有提出檔案或提供資訊之義務。立法者雖可就法院之審查為原則上之限制，但對於權利保護之保證的限制，如同行政訴訟法第九十九條第一項第二段規定，必須符合過度禁止之要求。拒絕提出檔案一事將會觸及到關係人作為訴訟當事人之法律地位。在中間爭執程序上行政機關拒絕提出檔案之聲明，將使本案程序預先即有一個消極結果。

在本案中巴伐利亞邦內政部在拒絕提出檔案或提供

進一步資料時係作成具裁量瑕疵之行為。其對於並非憲法保護局所有之全部檔案「依其本質」均必須保密一事有所誤解。而基於此等誤解所為之裁量，係具有瑕疵的。保守祕密之利益從對於情報提供者之保護以及從對於機關情報來源之保護的觀點看來，並非絕對必要優先。在為利益衡量時，亦必須考量下列情事，亦即是否無特定之程序法上方法以維護較優先之利益，或從第三人之權利亦有可能將關係人之損害限制到最小程度。

如果對於憲法保護局有許多情報提供者為陳述，其全部一致地指出訴願人之特定人格特質，則一個適正及無裁量瑕疵之衡量判斷僅會導出下列結論，亦即告知訴願人其人格特質為何。而多數情報提供者之存在並不會從人格特質追溯到特定之事件以及相關之人。

最後，當時由邦委託單位之董事通知訴願人，其係與家鄉當地之機關吵架而該機關因此對憲法訴願局提供一負面之資訊。就此而言，透過資訊之提供將使憲法訴願局之工作方式予以公開，並可能使潛在之情報提供者將來不願意協助工作之考量亦無法有說服力。

## V.

對於本憲法訴願表示意見者：巴伐利亞邦政府、聯邦行政法院、聯邦最高法院、聯邦資訊保護受委託機構及巴伐利亞、布萊梅、土爾林根邦資訊保護受委託機構。

1、巴伐利亞邦政府認為：被主張應撤銷之決定係

合法。憲法訴願之合法性應受質疑，蓋可在中間程序救濟者，亦可在本案訴訟程序上對於憲法訴願人作出有利裁判以救濟之。故不論如何，本件憲法訴願應無理由。

2、聯邦憲法法院第一合議庭亦為如下意見：行政訴訟法第一百條所規定之檔案閱覽可能性，將造成檔案提出於法院事先決定本案訴訟判決的結果。行政機關必須清楚地陳述其拒絕提出資訊之理由，以致於法院在考慮到法治國家之利益下還能認為必須保密之事實資料既不可直接亦不可間接放棄之理由係有說服力的。必須保密之認識僅可向法院公開一事遂禁止對於當事人賦予基本法第一百零三條第一項以及行政訴訟法第一百零八條第二項所規定之聽審請求權。

3、聯邦最高法院第一刑事合議庭之庭長曾為如下意見：類似的法律問題在聯邦最高法院刑事裁判選集（BGHSt）第三十六卷第四十四頁以下已討論過。

第三刑事合議庭之庭長提到刑事訴訟法第九十六條之規定，該條係與行政訴訟法第九十九條為類似之規定。如最高職務機關為拒絕聲明，刑事法院必須接受該機關之拒絕。然而，拒絕及其理由應於依刑事訴訟法第二百六十一條為證據評價時一併斟酌之。並不允許僅對於程序上某一當事人公開檔案內容。

第四刑事合議庭之庭長認為：對於刑事訴訟程序上有責之人或被告為判決之重要事實的祕密保護，係完全

相異於憲法訴願人於行政訴訟程序上之訟爭與法律狀態。而在憲法上所保障之刑法上無罪推定，亦即如無就有責性有法定證據予以認定，則禁止刑罰執行或類似刑罰之法律效果。無罪推定係以對造必須以合於訴訟法規定之程序提出證據來證明有罪為前提。

行政權拒絕為完全之事實陳述對無罪推定有所影響，因此在刑事訴訟程序上，亦不認為法院根據須保密而不使被告認識到的檔案部份來確定罪責這樣的程序方式有其實質上必要。在刑事訴訟程序上亦不考慮這樣的方式，甚至在被告同意的情形下，亦然，因為此將與證據調查之言詞審理及直接審理原則相違背，而此等原則僅能在刑事訴訟法第二百五十一條第一項第四款及第二項第一段之範圍內由訴訟當事人放棄之。

第五合議庭亦贊同此見解。

民事第五合議庭庭長認為，在訴訟費用救助程序上，聲請人之相對人就聲請人個人與經濟關係之陳述既無聽審權利，亦無請求閱覽與此有關之檔案部份。

卡特爾合議庭亦告知，該庭曾就下列問題為論證，亦即鑑定人可否為作成鑑定報告而利用並非所有程序關係人皆可取得之事實(BGHZ116, 47)。

4. 根據聯邦資料保護受委託單位之意見認為，巴伐利亞邦內政部之決定侵害到憲法訴願人所主張之資訊請求權，該權利係由資訊之自我決定權及在本案中之職業

自由基本權利而生。相對於此，最高行政法院所為之裁判並未侵害到憲法訴願人之基本權利。有效之權利保護在此並不賴於檔案提出。憲法訴願人之資訊提出請求權係獨立存在於有效之權利保護。被告對於基本權利限制之構成要件負有陳述責任。被告並未盡此責任。

5. 巴伐利亞邦資料保護受委託單位認為，憲法訴願人之基本權並未因拒絕提出檔案而受到侵害。縱然在顧慮憲法訴願人應受保護的利益下，由內政部所提出之理由已足夠滿足行政訴訟法第九十九條第一項第二段之要求。

6. 布萊梅自由城邦之資料保護受委託機關認為，在安全性檢查之範圍，憲法保護機關透過對第三人訪談而綜合或得之認識，並無特別需要保密之必要。就此憲法保護機關對於保密之必要性負有陳述義務。而此義務在本案中並未踐行。

7. 根據土爾林根邦資料保護受委託單位之意見，使行政機關之決定可受法院審查之資料足以對於關係人賦予個人權利保護。而在本案中並不清楚，何以對於確定憲法訴願人之人格特質的資料公開將使憲法保護局未來之工作受到危害。

## B.

憲法訴願係合法。憲法訴願之補充性原則或者權利保護必要之考慮皆不能反對就本案為裁判。

1、憲法訴願之合法性並不因主張應受廢棄之裁判係關於中間爭執而成為問題。

雖然原則上不可對於中間裁判提起憲法訴願，蓋憲法之違法通常尚會以終局裁判應受撤銷而提出（參見：BVerfGE 21, 139 <143>）。但當中間裁判已對當事人造成現實之法律上不利益，而此不利益於其後一點都不能或無論如何不再能完全地排除時（參見：BVerfGE 1, 322 <324 f.>; 58, 1<23>），則欠缺排除為憲法訴願之理由。換句話說，當在獨立之中間程序對於進一步程序上之重要法律問題作成一確定之裁判，而就該裁判在本案程序上不會再為審查時，就是此種情形（參見：BVerfGE 24, 56 <61>; 58, 1<23>）。

在本案具備上述要件。法院依行政訴訟法第九十九條第二項第一段所為之裁定根據聯邦行政法院之裁判先例之見解，對於其後繼續進行之程序具有拘束力。在本案程序上必須以該裁判為基礎，其就如同具有終局確定力之中間判決，以致於不可能再就終局確定終結之中間爭執再重新另為裁判（參見：BVerwGE 29, 72 <73>）。

於此亦不認為有下列情形存在，亦即雖然中間爭執之結果對於憲法訴願人不利，但本案訴訟卻可能勝訴，換句話說，當事人所主張之權利救濟保障的侵害將不會對於實體個人權利地位造成負擔。因為在尋求權利救濟之人就資訊提供之利益與拒絕提出資訊之公共利益間所

為之衡量，不能脫離從檔案所得出之事實而被審查。於本案中並無法透過其他證據方法之協助使法院可以認識到對於行政決定重要之事實與理由。

亦無法從陳述與舉證責任之分配係對憲法訴願人有利為理由而去拒絕提出檔案。這樣的可能性雖然原則上並未被排除，但當必須對於資訊請求為判斷時，即不存在此可能性。如果行政機關被法院判決應提出資訊，因為其無法陳述或證明拒絕提供資訊之理由，就像是保密之必要性，則允許可保留檔案之規定，將喪失其意義。行政機關所具有之法律地位將空洞化。

2. 憲法訴願人之權利保護必要性並未因這段期間所出現法律狀態之改變而不存在。關於資訊之提供，現在應適用一九九〇年八月二十四日(GVB1 S. 323)所制定之巴伐利亞邦憲法保護法於一九九七年四月十日公布修正(GVB1 S. 70)之第十一條第三項規定，依該規定可進一步由內政部所稱之理由而拒絕提供資訊。在該法生效後，行政機關亦未踐行憲法訴願人在本案訴訟程序上所主張之請求權，因此主張應受廢棄之依行政訴訟法第九十九條所為之中間程序裁判所生之不利仍繼續存在。

### C.

憲法訴願為有理由。

### I.

訴願人主張應予廢棄之決定及裁判侵害其依基本法

第十九條第四項對於受公權力侵害之救濟請求權。

1、僅以此基本權就主張應予廢棄之決定及裁判予以審查，而非訴願人亦同時主張之基本法第二條第一項及第一條第一項之資訊自我決定權。

憲法訴願之標的並非是訴願人由資訊自我決定權所推論出之實體法上之資訊請求權，而是其在法院程序上之可貫徹性。而就此之憲法上保證係存在於基本法第十九條第四項之權利救濟保障(參見：BVerfGE 65, 1 <70>)。雖然在某些情況下亦可以從實體上之基本權得出對於法院程序上之要求(參見：BVerfGE 39, 276 <294>; 51, 150 <156>; 52, 391 <406 ff.>)，但此僅限於當涉及到特別或額外之標準，而該標準正對於某一憲法上之自由保障的利益而言是必要的(參見：BVerfGE 46, 325 <335 f.>)。

此前提於本案中並不存在。在行政訴訟法第九十九條第一項第一段中所規定之檔案提出義務以及第二段之例外規則是一般性適用之規定，該規定在所有之訴訟上請求及訴訟標的均有其意義。在此並不清楚，在什麼程度內資訊自我決定之權利可對於檔案提出之規則或其解釋提出特別之要求，其係超過基本法第十九條第四項之給付內容或修正之。

2、基本法第十九條第四項之權利救濟保障包括，對於行政程序或其結果重要之事實或行政裁量之記錄過程必須提供給法院使用，只要是對於行政機關決定之合

法性以及當事人所主張之權利侵害的判斷可能具有意義者。

a) 正如聯邦憲法法院所一再強調，基本法第十九條第四項賦予個人就其主觀公法上權利之保護或貫徹享有之權利救濟，係要求一個事實上有效之法院的審查（參見：BVerfGE 84, 34 <49>; 向來之裁判見解）。有效權利救濟之賦予包括就公權力介入而對個人權利領域之侵害提供一個儘可能無漏洞之法院救濟程序（參見：BVerfGE 8, 274 <326>; 51, 向來之裁判見解）。當涉及到基本權受侵害之防衛或貫徹憲法上對於公權力提供有利於個人之保護時，這樣的權利救濟特別具有意義（參見：BVerfGE 60, 253 <266>）。

法院可以從事實上或法律上觀點為審查，並具有足夠之裁判權限，以防免權利受侵害之虞或排除已發生之權利侵害，此屬於就公權力為權利救濟之有效性（參見：BVerfGE 61, 82 <111>, 向來之裁判見解）。此原則上排除在行政程序上所為之確認或評價對於法院有拘束力（參見：BVerfGE 15, 275 <282>; 84, 34 <49>）。法院必須自己調查為裁判之事實上基礎，並獨立於被主張所為決定應予撤銷之行政權之外，得一法律上之見解並賦予理由。

只要權利救濟之有效性有賴於行政過程之公開，而該過程係導致被主張應予撤銷之決定作成，則透過法院

認識該過程，亦包含於基本法第十九條第四項。否則將不可能對於憲法訴願人賦予完整之權利救濟。在沒有其他認識來源可予以提供之情形下，必須基於行政機關之陳述為判斷，並在必要時可為審查，在被認為乃適當之主張的基礎下，該決定是否合法。

b) 然而，基本法第十九條第四項對於個人賦予之救濟途徑需要以法律予以形成。權利救濟乃國家之給付，其要件必須被設定，其方式必須進一步規定，且其範圍必須於個案中予以確定。基本法第十九條第四項對立法者僅僅設定了規制的目標與原則，立法者在規制時享有相當之形成空間。然而立法者不可忽略對於行政行為由法律上及事實上觀點進行全面審查之必要性，亦不可漏未規定對於權利救濟之請求適當之裁判方式及裁判效力（參見：BVerfGE 60, 253 <268 f., 294 >）。

在條文規定之關連上，行政訴訟法第九十九條第一項第一段藉由規定所有之行政機關負有提出文書或檔案，或提供資訊之義務，而考慮到基本法第十九條第四項由法院全面審查行政行為之要求。此條規定之目的為：保障真實發現之公益（參見：聯邦眾議院文件 BTDruck I/4278, 第 44 頁）、由法院為事案之全面釐清以及當事人可就重要之行政過程有所認識（參見：行政法院裁判選輯 BVerwGE 14, 31 <32>; 15, 132 <132f.>），並在此範圍內具體化基本法第十九條第四項規定之權利救濟保

障。

3. 係爭處分侵害到憲法訴願人於基本法第十九條第四項之基本權。檔案提出之拒絕導致法院不能去判斷，行政機關之決定係根據哪些事實基礎，以及此等基礎是否適當。此將使得法院應為憲法訴願人之利益進行之法律審查即使不是不可能，亦有所困難，而無法對於憲法訴願人提供有效之權利救濟。此對於最高行政法院肯認行政機關之拒絕的裁定，亦然。

## II.

係爭處分係違背基本法第十九條第四項。此等處分所依據之行政訴訟法第九十九條第一項第二段及同條第二項第一段規定係不合比例地限制基本法第十九條第一項。

1、雖然基本法第十九條第四項係無法律保留之規定，但並非完全排除限制。只要立法者在形成權利救濟保障之制度時注意到與完整權利救濟之要求相違背之利益，仍可限制依基本法第十九條第四項主張之請求權。然而此等限制必須滿足由比例原則而生之要求，其必須與法治國家中程序規定之原則相符合，且不可以無法期待及依實質理由不再能正當化之方式使權利救濟產生困難（參見：BVerfGE 60, 253 <268 f.>; 88, 118 <123 ff.>）。

2、行政訴訟法第九十九條第一項第二段與同條第

二項第一段之規定導致由基本法第十九條第四項所生之基本權利受到限制。

a) 行政訴訟法第九十九條第一項第二段阻礙法院就本案訴訟程序中系爭行政處分之合法性為有效之審查。

當檔案內容之公布將對於聯邦或某一德意志之邦造成不利，或當行政過程依據法律或依其本質必須保密時，此條法律在第一段允許規則之例外，此導致只要審查工作有賴於行政機關之檔案時，法院就無法全面地執掌其審查功能。

如果行政機關對於資訊提供之請求以保密為理由而拒絕，並爭執資訊請求權之要件是否存在，則拒絕提供資訊之事實上基礎即對法律上之判斷具有重要之意義。其合法性繫於行政機關是否將事實上基礎仔細地整理彙整、正確地評價、在規範構成要件之範圍內作成適當之判斷與預估，並一方面對於當事人就資訊提供之利益與另一方面機關保密之利益為適當之衡量。

除了對於行政程序及其結果重要之事實予以記錄的行政過程，於資訊請求訴訟上，來自於檔案中之其他證據方法皆不可予以考慮。尤其是不能以訊問情報提供人來填補漏洞，蓋該人之姓名及由其對於權利救濟主張人所為之陳述，基於位階更高之理由必須保持祕密。

權利救濟之不足在證據評價之範圍內亦無法受到彌補。只有當行政機關非僅根據必須保密之事實基礎作成

一個實質決定時，才存在有彌補權利救濟不足之可能性。在此類案件中，法院可藉由利用其他之認識並就無法解明澄清之事實僅以較低之證據價值斟酌之。但此種可能性不存在於認識之提供本身正是程序標的之情形。

b) 權利救濟之不足亦無法透過行政訴訟法第九十九條第一項第一段及第二項第一段之規定予以彌補。

行政訴訟法第九十九條第一項第二段將檔案提出之拒絕保留給最高監督機關。此規定通常雖可避免由作成決定之機關自己來審查其行為之合法性，以及在某些情況下就檔案之不提出可能有違反本質之利益，但最高監督機關既非未參與程序，亦非對程序之結果無利益。毋寧是在涉及安全機關情報資訊之爭執時必須考慮到，最高監督機關也會賦予機密保持一事特別之價值。在此情況下最高監督機關之審查並無法取代之由一個獨立而在事物任務上未併與涉入之審級來為之。

行政訴訟法第九十九條第二項第一段規定要求必須就拒絕之理由予以釋明，並將拒絕理由置於法院之審查下，亦無法填補權利救濟上之漏洞，蓋在有關於認識權之問題上，行政機關就檔案提出之拒絕為釋明時，通常不會不提到對於當事人拒絕提供資訊之理由。行政機關針對就基本權主體不提供資訊一事所提出之理由，毋寧是與其在接續進行的訴訟程序中所為之從內容上釋明其可拒絕提出檔案相關連。

在問題核心上，就此聯邦最高行政法院亦未變更其就行政訴訟法第九十九條第二項第一段規定之釋明予以嚴格要求之裁判。根據此等裁判之見解，行政機關必須在反對理由所容許之範圍內儘可能就其拒絕陳述具體理由，以使法院至少可就拒絕為明顯錯誤之審查。此陳述不可限於僅單純就法定之拒絕理由再重複提出或雷同描述。如果行政機關不能就其拒絕公開提出具體之理由，其必須陳述，基於何等理由而不能提出。（參見：BVerwGE 74, 115 <124>; 75, 1 <11>; BVerwG, NVwZ-RR 1997, S. 133 <134>）。

即使要求行政機關拒絕提出必須強化其理由，法院只能就釋明為間接審查，此僅可在檔案拒絕提出有明顯不充分之理由的情形為之。在其他情形，縱然是強化拒絕提出之理由，亦無法彌補排除法院審查一事。一般而言，強化拒絕提出理由之要求都會得到滿足，因而不會有個案中拒絕之理由無法滿足行政訴訟法第九十九條第一項第二段之構成要件要素的情況產生。

在資訊提供之訴訟中，就如同本案，聯邦最高行政法院所發展出之原則不能提供進一步之幫助，因為若課予行政機關提出檔案之義務，將導致原告可以透過行政訴訟法第一百條第一項規定之檔案閱覽權，達到本案訴訟程序之權利救濟目的，此不應容許。就此在意見報告中亦一致性地提及。

3、行政訴訟法第九十九條第一項第二段及第二項第一段規定對於權利救濟之限制不能通過比例原則之審查。

a)然而上開規定之目的並未抵觸憲法。對於將之公開可能造成聯邦或某一德意志之邦不利之行政過程予以保密，乃是維護公共福祉之正當事由。此亦適用於由某一法律規定之保密，只要該法律符合基本法，而在依其本質須保持機密之行政過程，亦然。雖然行政訴訟法第九十九條所規定之拒絕理由非常地抽象，但其正如同聯邦最高行政法院之裁判（參見：BVerwGE 75, 1 <10 f.>）所示，允許具體化之程度使得在個案中之審查為可能。憲法上亦無理由反對保護情報職務上之資訊、資訊來源、工作方式以及保護在本案中涉及之情報提供人員之資訊保密的承諾，在上述案件中，陳述這些理由原則上都可作為正當化資訊保密之理由。

b) 行政訴訟法第九十九條第一項第二段之規定就其目的之達到亦是適當的。然而其欠缺目的達到上之必要性。蓋存在有其他可能性足以顧慮到正當之保密必要性，而不減少來自於基本法第十九條第四項以及現今行政訴訟法第九十九條之權利救濟請求權的程度。

對於特定之行政過程保持祕密之利益以及當事人之權利救濟請求權可以透過檔案向法院提出而有更好之關連，在保密之義務下，法院可審查拒絕提出資訊之法定

要件於具體個案中是否具備。保密之利益可透過僅限於由法院來審查該資訊之方式而受到保護（如同在不公開之（in camera）程序）。權利救濟請權人本身不會去認識到，提出哪些個別的理由以拒絕提出資訊。對於拒絕提出檔案之釋明的中間爭執在此情形下則成為不重要了。同時亦可解決此抗辯，亦即在行政機關對於法院負有檔案提出義務下，將經由行政訴訟法第一百條檔案閱覽權之規定而預先排除了本案裁判。

基本法第一百零三條第一項並未反對這樣的程序形成。雖然此條憲法上規定賦予個人有權利對於法院裁判所根據之事實進行陳述，而可對於程序之進行及其結果予以影響（參見：BVerfGE 89, 28 <35>, 向來之裁判見解）。因此，法院之裁判原則上僅可根據當事人可以表示意見之事實（參見：BVerfGE 89, 381 <392>, 向來之裁判見解）。對於法院在訴訟程序上可依職權提出，且欲在裁判中予以斟酌之事實與證據方法，必須聽取當事人之意見（參見：BVerfGE 70, 180 <189>）。

於此，基本法第十九條第四項及基本法第一百零三條第一項之規定不可相互扞格。基本法第一百零三條之聽審請求權毋寧是與第十九條第四項之權利救濟保障有緊密之關連。二者皆有相同之目標，亦即使有效之權利救濟成為可能（參見：BVerfGE 81, 123 <129>）。基本法第一百零三條第一項並不排除在不同利益間為衡量，

並根據利益衡量之結果對於聽審為限制(參見：BVerfGE 89, 381 <392>)。

當有充足之正當化理由存在時，即可對於聽審為限制(參見：BVerfGE 81, 123 <129 f.>)。例如，立法者在社會訴訟法第一百二十條第三項規定有聽審之限制。

聯邦憲法法院有裁判認為，必須保密之事實的公開僅可對於刑事法院，而不可亦同時對於被告公開，此乃違背基本法第一百零三條第一項(參見：BVerfGE 57, 250 <288>)由此裁判並無法推論出其他結論。雖然聯邦最高行政法院認為，此見解亦應援用於行政訴訟程序上，系爭之裁判亦根據此見解。但聯邦憲法法院於上開裁判中之見解顯然僅涉及刑事訴訟程序，而不應未經思索地援用於行政訴訟程序上。

正如同聯邦最高法院第四刑事庭庭長於其意見報告書中所陳述，行政權之保密利益在刑事訴訟程序上受到無罪推定之節制。不公開(in camera)之程序勢必對被告之權利救濟有所不利。因為如此一來就有保密必要之事實可以對被告為不利之斟酌，而沒有使其有機會對於該事實有所陳述。相對於此，不公開之程序的目的在行政訴訟程序上將造成個人權利保護之減少，此明顯地較聽審之限制更為嚴重。不僅是對於權利救濟主張人，對於法院亦欠缺任何認識之可能性。因為無罪推定原則於此並不適用，因此對於裁判重要之事實的保密通常會對權

利請求人有不利之影響。未受減少之聽審於此在結果上將減低權利救濟之有效性，而非予以支持。

如同在有保密必要性之事實的案例所顯現的，假定第十九條第四項所賦予之有效權利救濟只有透過限制聽審請求權才可能，並且伴隨著聽審請求權之限制具有以下利益，亦即法院無論如何能就所有完整之檔案有所認識，並依此認識達到保密之利益不存在或不優於當事人之利益的結論，則此項利益已經該當聯邦憲法法院裁判意義下之充足適當理由。當某程度放棄聽審請求權而例外地卻改善個人之權利救濟時，以個人權利救濟保障為目的之聽審請求權不能有所反對。只有在不會反造成當事人權利救濟之地位減弱之前提下，一個不公開之程序才符合基本法。

立法者在形成這樣的程序時，享有廣泛之自由。特別是立法者可以自由採取措施，規定在司法權下保持小範圍之保密者，並確保祕密之保護。然而立法者在踐行基本法第十九條第四項之要求時，非必須採取此種方式不可。只要有其他可能性存在，以彌補行政訴訟法第九十九條所遺留下來之權利救濟不足，而不會損及保密利益時，仍留由立法者決定之。

4、對於行政訴訟法第九十九條第一項第二段及第二項第一段規定採取合憲性解釋，以排除權利救濟不足的方法並不足採。從法律文義上或在立法史上皆未見到

支持這樣解釋之論點。立法者毋寧是將行政訴訟法第九十九條第二項第一段規定之法院權限明顯地限縮在釋明之審查上。即使原告放棄自基本法第一百零三條而生之權利亦未能採用合憲性解釋之方法。此種方法無法課予行政機關提供資料或提出於法院之法律義務，此外，此種可能性之所以被否定，亦在於其非排除權利救濟不足之唯一方法，再者，排除權利救濟不足之方法應由立法者予以選擇，至於如何規定才恰當，並非法院應該回答之事。

5、系爭決定與裁判之違憲性來自於其所依據之行政訴訟法第九十九條第一項第二段及第二項第一段的違憲性。

### III.

行政訴訟法第九十九條第一項第二段及第二項第一段規定之違憲性並未導致該規定之無效，而僅是與基本法第十九條第四項不相一致。此規定僅在賦予有效權利救濟之情形才導致憲法上之侵害，亦即在資訊提供之請求時，有效權利之救濟有賴於認識到受保密之行政過程。在其他情形，該條規定在其適用範圍內仍可維持現在規定之形式。

由於存在有其他解決可能性，對於基本法上賦予有效權利救濟之侵害少於行政訴訟法第九十九條，而不危

害到正當公眾福祉之目的，立法者基於基本法第十九條第四項負有義務，訂定出一條考慮到此基本權利之要求的規則。此至遲須於二〇〇一年十二月三十一日之期限前完成。

在法律修正以前，對於這類繫屬之程序，法院對於拒絕向法院提供檔案之合法性為審查時，行政過程必須對之公開，而法院不得使當事人閱覽檔案或以其他方式知悉，例如像在判決理由中，公布檔案內容。對於檔案提出拒絕之正當性所進行審查及裁判程序，由具有庭長身份之法官獨任審判。

#### IV.

根據聯邦憲法法院法第三十四條之一第二項巴伐利亞自由城邦以及德意志聯邦共和國應平均補償憲法訴願人支出之費用，蓋受廢棄之裁判雖係由巴伐利亞邦之審級所作成，但廢棄之理由係存在於聯邦法律規定之違憲性。